EXPERT PANEL ON EMERGING CRIMES:
Hosted by the Department of Justice, Canada. In Ottawa, Ontario, Canada

R.Tom Naylor

Research and
Statistics Division

September 29, 2000

The views in this discussion paper are those of the author and panel participants and do not represent the views or positions of the Department of Justice, Canada.

The **Emerging Crimes Panel** was hosted by the Research & Statistics Division of the Department of Justice Canada and assembled and given guidance by *Professor Tom Naylor*. Trained as an economist and historian, he is currently Professor of Economics at McGill University and research associate of the Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption. He has been consultant to financial institutions, law enforcement agencies, revenue authorities and the UNDCP in Vienna. His specialties are smuggling, black markets, white collar crime and international financial crime. His books and articles deal with the criminalization of international financial markets, money laundering, arms trafficking, black market operations of guerrilla and terrorist groups, gold and commodity smuggling, embargo-busting and the structure and operation of enterprise crime.

The day's proceedings took place in four sections each led by a different panelist. Before the panel each expert prepared answers to a group of questions. Each also reported their conclusions after the discussion. The following is a resumé of their views gleaned from their initial statements, their comments during the panel and their wrap-up notes.

Coordinator:

R. T. Naylor is Professor of Economics at McGill University. His main fields of specialization are black markets, smuggling and international financial crime. He is author of six books including *Hot Money And The Politics Of Debt* and *Patriots And Profiteers*. His material on topics such as gunrunning, gold smuggling, black market operations of guerrilla groups, and money laundering has appeared in several criminology journals, including *Crime, Law & Social Change* of which he is senior editor. He was part author of the recent study by the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, entitled *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering*.

The panelists were:

Professor Petrus Van Duyne. Trained as a psychologist, criminologist and lawyer, his long career in both academia and the Netherlands Justice Department has involved him in empirical psychological research on decision-making by public prosecutors and judges, investigation into fraud and money laundering, and evaluation of anti-fraud and anti-money laundering policies. His numerous books, reports and articles on organized crime, fraud, corruption and money laundering have appeared in Dutch, English, German, Polish, Hungarian and Malay. Currently he is senior advisor to the Dutch Criminal Intelligence Service, advisor to the European Union on corruption and organized crime in Eastern Europe, and professor of Penal Science at the Katholic University of Brabant.

Professor Mike Levi. Trained as a sociologist and criminologist with particular interest in business crime and evaluation of prevention policies, he is currently Professor of Criminology at Cardiff University. His specialist interests include cross-border policing, violent crime and drugs/alcohol abuse, white-collar and organised crime. In 1997, he was appointed as Scientific Expert on organised crime to the Council of Europe.

Mr. Levis is the UK academic representative on the EC Falcone Committee and has been consultant to the UNDCP and to the 'Euroshore' project for the EC. He recently served as a member of the UK Treasury's group of money-laundering experts and of the Cabinet Office Performance and Innovation Unit's Steering Committee on the Pursuit and Confiscation of the Proceeds of Crime. His major publications deal with fraud, corruption, money laundering and organised crime.

Professor Nikos Passas. Trained as a lawyer and a criminologist, he is currently Professor of Criminal Justice at Temple University. His academic experience includes work in the US, Greece, Britain, Germany, Italy, Sweden, France, and the Czech Republic. He has been consultant to justice departments and law enforcement agencies in the US, Scotland, Germany and the Netherlands and to the United Nations. He has dealt with issues as varied as underground banking, EEC subsidy fraud and fraud by religious institutions on which he has published numerous books, articles and official sponsored reports. Today his main field of research lies in the analysis of large-scale transnational financial fraud.

Professor Francisco Thoumi. He has had an exceptionally varied career as an academic in both the US and Colombia and as an analyst for various international financial agencies including the InterAmerican Development Bank and the World Bank. He has also been consultant and advisor to many international bodies including UN agencies and US government departments. He recently finished his term as Research Coordinator of the Global Programme Against Money-Laundering of the United Nations Drug Control and Crime Prevention Office, where, among other duties, he edited the latest World Drug Report. He has now taken a post at Florida International University. His publications have deal extensively with international finance and macro economic stabilization policy in the context of the threat posed by large-scale international financial crime and drug trafficking.

For further information, please contact:

Valerie Howe, Senior Research Officer
Telephone: (613) 957-9597, e-mail: vhowe@justice.gc.ca

1.0 How is crime changing in the 21st Century?

In the first session the Panel was asked to address the following questions:

- Is it the case that crime is changing in significant ways?
- Has modern technology and globalization made criminal activity more common, more lucrative, easier to commit or harder to detect?
- Is the old distinction between "organized" and "white collar" crime being erased as traditional crime groups become more sophisticated, and bring their capital and skills to bear on the task of infiltrating and corrupting the legal economy?
- What are the main factors that today create new criminal opportunities?
- What is the role of globalization and technology?
- How can the impact of such crimes be assessed?
- What are the primary challenges likely to face the criminal justice system in the new century?

In sum

We can expect changes in the practices and methods of committing profit-driven crimes and different perpetrators, perhaps drawn from a wider spectrum of society. Technology will also lead to changes in techniques of prevention, detection and investigation. Differences in national prohibitions, regulations and tax structures open opportunities for transnational crime. But these will not change in fundamental nature, just in terms of which goods and services are involved, and which routes and target markets. With predatory crimes, the main change will be new opportunities to conduct traditional forms of fraud using more modern communication methods.

Barring some socio-economic catastrophe or major demographic shift, there is no reason to think that the current trend towards falling rates of violent crime will change. Nor is there any reason to think that crimes will pose any more of a threat to the legitimate economy or society than in the past.

The Discussion

The nature of profit-driven crimes can be expected to remain in essence the same – theft, extortion, commercial and financial fraud, trafficking in contraband goods and services etc. However, though the underlying crimes may be the same, there will be three kinds of substantial differences.

One difference, in the case of market-based crime, is precisely which goods and services are trafficked. That is a function, in part, of what governments choose to ban. This propensity of governments to use criminal law to control private behavior is, as Van Duyne pointed out, a commonplace and seemingly intractable instinct – but at the same time an inconsistently applied one. Van Duyne suggested thinking of a citizen as possessing two criminogenic zones – upper and lower. Governments have recently been moving away from interfering with citizens' choices with respect to stimulating the lower (sexual) one, but they continue to interfere with choices with respect to stimulating the upper (psychological) one. There is no sign of this abating, and it is reasonable to predict that as new psychotropic substances are invented, governments will create new forms of crime in an attempt to ban them.

It should be pointed out that governments, facing such new substances, will likely attempt to apply old logic, itself often based on myth and misunderstanding, thinking of the problem as "cartels" of evil aliens invading polite society. What must be taken onto account is that increasingly new substances susceptible to abuse are purely synthetic, home-made and often produced on a strictly entrepreneurial basis – thus rendering the "organized crime" logic dubious in regard to the new markets.

Illegal profits can be driven equally well by prohibition, regulation and taxation. What will emerge in the way of new crimes or at least new opportunities to commit old ones will also depend on structural shifts in the patterns of trade and the resulting international price differentials. Trade liberalization when it leads to equalization of costs across borders has the potential to reduce those opportunities.

Has there been a change in offenders – perhaps due to a "democratization" of criminal opportunities? Levi suggested there may be greater temptations for employee fraud if workers feel less committed to a corporation as a result of cost cutting, "globalization" and greater mobility. Passas and Thoumi agreed that current trends to greater disparities in the distribution of income while simultaneously expectations keep rising are conducive to criminality. Thoumi also pointed out that in many countries, particularly those with which he is personally most familiar in the Americas, "rent seeking" behavior was the norm in legitimate economic activity, and therefore the frontiers between criminal and legitimate economic behavior may be fuzzy.

The third factor which may change is how crimes are organized and conducted. Most crime is not "organized crime" as that is broadly understood. Criminals who work in groups are often not very thoroughly organized. Even in the case of the so-called Colombian drug "cartels" at their peak, the degree of economic power they could

exercise was greatly exaggerated – and, after the breaking of the so-called Medillin and Cali "cartels," the industry effectively disintegrated into hundreds of distinct production-distribution units making it even more difficult to control than before. Levi pointed out the additional complication that what should be discussed most of the time is not organised crime but organised crimes in the plural. Passas similarly noted that the whole thrust of current research and discussion misses the essential point – the focus should always be on acts, not on actors. Naylor has stressed that organization will come and go, and will vary in nature, depending on market needs, that the key thing is to understand the market logic and then, if necessary, work from there to the "organization" issue.

However, it was also pointed out that it is impossible to simply shed a term so deeply entrenched in popular discourse. At the same time it is not possible to have two distinct sets of terminology, one used when talking to politicians, press and public, the other when discussions among informed researchers occur. Inevitably one will confound and confuse the other. This is an important dilemma. There is need for a common definition and understanding of the terminology.

Perhaps the best that can be hoped is to "unpack" the concept. For example, violence, commonly associated with the power of "organized crime" is widely recognized by criminology researchers to be in fact a symptom of the opposite. It is when crime fails to be sufficiently "organized" in some meaningful way that there is likely to be violence over the distribution of profit or over market share. That suggests, for example, that the attempted assassination of Michel Auger, far from being a symptom of the power of biker gangs (assuming it is eventually proven that bikers were actually responsible), is a symptom of their disorganized and competitive nature – ironically Auger's last article before he was shot described precisely this phenomenon. Sufficiently demystified by a proper unpacking, it might be possible to make the term less problematic in the sense of reducing the extent to which invoking the term sets off a moral panic which in turn can lead to precipitous responses.

Public perceptions are largely mass-media derived. And the mass-media get their information partly through acts of pure imagination, and partly from the police, who in turn cite the mass-media as proof. This reached its logical conclusion in New York after the Godfather movies came out, when Italo-American criminals were picked up on wiretap trying to imitate the accents and phrases used in the movies. Greater harm may be done by otherwise legitimate entrepreneurs using illegal means to enhance profits.

On the question of the role of globalization, opinions differed slightly. On the one side Naylor insisted that the term is trite, that globalization, if it means anything, is a phenomenon that has been steadily in progress for hundreds of years. Others, too, pointed out that, far from globalization have a revolutionary effect in eliminating borders, the borders themselves are the thing that has to be explained – for it is only in this century that serious border control at least for the movement of humans has been the norm. The passport did not exist as a generalized phenomenon before World War I. Indeed, much of what Passas refers to as criminogenic asymmetries would cease to

104-05893/

exist if there really were a borderless world, with the implication of uniform regulations and taxation. In that sense "globalization" might spawn less not more "organized crime."

Panelists did seem to feel that the notion of globalization as a barrier to criminal law enforcement is exaggerated. There are ample and growing instances of international cooperation, perhaps not systematic but certainly in existence. And information flows across borders are more and more common. Indeed, things like bank secrecy laws are now becoming the exception, and extradition has become so commonplace it has even reached the historically unprecedented point where some states will routinely extradite their *own* citizens.

On the question of technology, again there was some variation of opinion, though it was more a matter of degree than of kind. Naylor was the most dismissive. His position was that, as with globalization, analysts who emphasize technology show a lack of appreciation of the lessons of history. He pointed out that all the hype about modern communications and transportation technology ignores the fact that in the early to mid 19th Century the impact of the railway, steamship and telegraph was far more revolutionary than the Internet or mass air travel today. Indeed, virtually every kind of crime now conducted through modern electronic communications technology had some equivalent in the telegraph age – which saw everything from insider trading to price fixing to financial fraud conducted by and through the telegraph, while telegraph companies faced problems of breaches of security by hackers threatening, in particular, telegraphic money transfers.

Van Duyne similarly emphasized that criminals are generally backward in their choices of techniques, that the real pioneers in using things like communication technology are the police and other agencies of the state. Passas added the observation that even with money laundering, where modern technology should be most evident, old-fashioned methods like physical currency smuggling still predominate.

On the other side, Levi pointed out that, although he fundamentally agreed, nonetheless many types of technological change can facilitate crimes by making detection more difficult and enabling multiple iterations in a shorter period of time. Call-forwarding, for example, can be used in telephone based fraud operations in everything from selling securities and commodities to credit card scams. Certain frauds are based on misinformation which can be conveyed faster and disseminated more broadly, though these are matters of degree, not kind. Van Duyne, Passas and Thoumi pointed out another factor, that technology can also democratize crimes. The fact that smaller players have an easier time entering the market is one reason why the notion of great crime "cartels" may increasingly be a myth as the contemporary criminal market place changes in organization. Finally, as stressed by Van Duyne, Passas and Naylor, technology may facilitate the conduct of crimes, but it also facilitates surveillance and detection. It is impossible to say *a priori* what the net effect is – it really must be seen on a case by case basis.

2.0 The Changing Structure of Criminal Markets and their Economic Impact

The problem

There is a widespread belief that the criminal marketplace is dominated by a few, well-organized groups who exercise awesome power and use enormous wealth from their rackets to invade and corrupt legal markets. A counter-argument suggests that in the West, though not necessarily elsewhere, criminal markets are normally quite competitive; for the most part the earnings are limited; and the notion of massive takeovers of the legal economy by "organized crime" groups is an exaggeration. Furthermore, more attention needs be focussed on the nature of the offense and less on the nature or social origins of the offender. The difference between a "career criminal" seeking a new profit opportunity and a career business-person willing to break the rules is marginal in terms of the kind of social damage they do.

There may occasionally be rich criminals, but they are the exception. There is no evidence it requires participating in a group to get rich – most of those instances involve earning the big bucks from white collar scams which are better pulled off alone or in temporary ad hoc alliances. Yet whenever police or the mass media find a rich criminal, they present him/her as the rule rather than the exception. Nor does the frequent exposure of cases where they have grossly exaggerated the apparent wealth of their catches seemed to have moderated the tendency. (Everything from the legendary wealth of Meyer Lansky to the supposed hundreds of disappearing millions of John Gotti fit this bill.)

Going further, Naylor noted that the most common pattern is for small amounts of criminal profits to be distributed among a large number of participants, greatly reducing the possible impact they could if, assuming they actually entered the legitimate economy. Levi pointed out further that most criminals are prodigal, so the notion there is large amounts of profit susceptible of either staging takeovers of legitimate business or being available for forfeiture is misleading. Furthermore it was pointed out by Thoumi and van Duyne in their papers and interventions that the notion of profit-driven crime is an oversimplification.

On the micro level, criminals, van Duyne noted, even when engaging in crimes that reap profits, have all manner of motivations. On the macro level, Thoumi analyzed the case of cocaine in the Andes and pointed out that simple economic explanations cannot explain why drugs are produced and processed in particular countries – that a whole complex of social and historical factors are at play.

Much of the discussion focussed on the problem of biker gangs in Quebec and what can be done about them. Van Duyne noted that the problem had also been faced in Scandinavia. There were observations from those in the department experienced with bikers that bikers do much the same across Canada - involve themselves in strip bars and drugs. But there seems to be a sense that the bikers in Quebec "control" the strip clubs, "exotic" dancers and the drugs trafficked in those clubs. In addition, in Quebec, they make a point of challenging the state and the police quite openly. However, the total number of biker gang members in Quebec is estimated to be in the range of 50 or 100 members – this led Mike Levi to question what percentage of the drug scene is really accounted for by the clubs in which the Hell's Angels have a presence.

The influence of violent television on public perception of danger, notwithstanding falling violent crime rates was raised. This sense of personal insecurity gets translated into demands for tougher laws, more prisons and longer sentences. Van Duyne pointed out that research which indicates a growing and alarming crime problem benefits the budgets of those who provide the information. The emergence of private prisons and a huge private corrections industry run by large and politically powerful corporations in the US further entrenches this bias. On the other, once law enforcement agencies are funded to "crack down on crime"they need to show results. If they cannot identify and arrest Mr. Big, they have to go looking for the Mr. Not-so-bigs. The inflated rhetoric leads to enhanced powers, and the powers are applied in a context for which the public never really imagined, further endangering civil rights.

Even assuming a serious problem exists, it is a mistake to respond reflexively with another criminal law. The problem might not be law, but application of law.

It might, for example, be a resource question. And if a resource question, it might be a matter of shortage of total resources, it might be a matter of misallocation of existing resources, it might be a matter of improper use by the recipient of perfectly adequate and properly allocated resources.

Thoumi compared the excitement over the fact that five people (other than bikers themselves) had been killed, most by accident, in the biker wars, to the situation in his own country. He personally has had forty acquaintances who were killed – deliberately. And he is fortunate in such a small number compared to most of his co-citizens in his position. His comment "I wish I was a Canadian" best serves to put the issue into perspective. None of this suggests that bikers are not a serious social problem – the question is how big a threat and how would this threat be appropriately countered.

3.0 Understanding and Measuring Criminal Financial Flows

The problem

There are many estimates available of the amount of money generated by illegal activity. For example, it is often claimed that the world drug trade generates an annual cash flow of US$500 billion, the single largest component of a World Gross Criminal Product of about $1.1 trillion. There are similar claims (from the IMF) that the amount of money laundered through the world's financial institutions may be 2-5% of world GDP. Estimates of the amount looted from Russia alone, for example, hover around the $150 billion mark.

- How are such numbers calculated?
- Are they useful in formulating policy, for example on money laundering?
- What alternative methodologies might give better results?

Here there was almost complete unanimity among the panelists, all of whom had plentiful experience working with and investigating the sources of data on criminal markets. Thoumi pointed out that the numbers are a form of "statistical pornography", designed to excite and mislead.

He gave the example of cocaine revenues. Using typical supply side methods to find nothing more demanding than total export values requires the following in sequence:

1) an estimate of acreage which is difficult because plants are often mixed up with other types;

2) a guess about the average drug content of each plant, which is highly variable depending on age of the plant, frequency with which leaves are picked and delay before processing starts;

3) assumptions about the quality of the chemists and the quality of the chemical inputs;

4) a guess about cost of transportation, security, bribes etc.;

5) estimates about seizures, net of the percentage of seizures that make their way back onto the market;

6) export price data.

All of these require assumptions and/or pure guesses, and there is no reason to assume the resulting errors are random and therefore cancel out.

Furthermore he noted that certain specific numbers invented about the world criminal financial flows are even more dubious. He spent two days at IMF headquarters trying to find someone who could explain the basis of the 2-5% of world GDP figure, for example. Not only is there no real basis, but since no one can really estimate the denominator, world GDP, the entire exercise is nonsense.

At the same time Thoumi noted that the degree of accuracy required is often not that high – if there is impressionistic evidence that, for example, drug revenues are very significant compared to, say, legal foreign exchange earnings in a country, that is useful data even if the range of actual estimates is very broad. Second, it is often necessary to undertake a certain amount of quantitative research just to refute the sillier numbers floating around. The rule has been that when a more sober second look is taken, as in Peter Reuter's analysis of world criminal financial flows or Thoumi's own work on the Colombian balance of payments, it becomes very difficult to justify the grossly inflated numbers so widely circulated.

Van Duyne commented about the extreme unreliability of the FATF data on world criminal money flows. He suggested that any company that made annual accounts of that appalling level of accuracy would soon get a visit from the Serious Fraud Office. He explained the results of his examination of Dutch case files in search of what he called the "Loch Ness Monster of Money-Laundering". The result was graphic. The sums seized were small with the assets held in quite mundane forms – there was not the slightest evidence of any great criminal empires attempting to stretch their control into and corrupt the legitimate economy. Criminals, he pointed out, mainly want to be left alone – they have no desire to share management responsibilities or power with upper-world types in grey suits.

That raised the issue of why those numbers exist. Partly it is because they give a veneer of certainty to a very uncertain business. Partly it is because they are linked to the acquisition of resources – the bigger the number attached to a problem the more resources a particular agency is likely to get to study and/or deal with it. Partly it is because of the public's appetite for sensationalism. That is why the numbers put about are inevitably large, and why howls of official outrage follow attempts by more responsible researchers to ratchet them down.

Both Thoumi and van Duyne pointed out that the existence of financial secrecy havens, and their proliferation around the world, had been tolerated, perhaps even encouraged by the US during the Cold War. Van Duyne in particular noted their use for financing intelligence agency covert operations. Naylor has pointed to the spread of such havens for use in state-sponsored smuggling and embargo-busting operations. Clearly the most important users of such facilitates were legitimate corporations seeking to "avoid" taxes, and banks hoping to dodge exchange controls, interest rate restrictions, and reserve requirements. Now the Cold War is over; taxes are being cut; and financial

transactions are liberalized and a "war on corruption" is being mounted. Now the havens are identified as facilitators of international financial crime.

Naylor raised the question of the efficacy of the anti-money laundering devices being put in place, mainly because of American pressure. Currency Transaction Reports are of no proven use, are piling up unexamined in US warehouses and have produced a cottage industry dedicated to evading them. Yet they are the least offensive of the reporting methods being put in place, for they are consistent from one person to another, ask for more or less objective information and put the financial institution in the position of being merely a passive conduit of objective information from a fully informed client to the government agency.

One level up are Suspicious Transaction Reports which require frequently underpaid and poorly educated bank staff to form a purely subjective opinion about a client, who is left in the dark that such a process is taking place. In such reports there is ample room for stereotype and prejudice. This is something Levi found in his analysis of British experience with STRs. Furthemore, in the process, the bank ceases to be a passive conduit for information, and becomes instead a police informant on a reactive basis.

Then, even more interventionist, come Know Your Client Rules. These force the bank to become proactive, in effect a private detective investigating not merely the client, who is kept unaware, but, to do the job properly, the client's clients, and perhaps the client's clients' clients. And all of this, Naylor suggested, is useless and unnecessary.

This section ended with some exchanges on the use of proceeds of crime legislation as a tool for crime control. Naylor was critical of the criminalization of the otherwise mundane practice of banking. He also maintained that the benefits were not materializing and that crimes would continue to be solved the old-fashioned way, by police pounding the pavement, cultivating informants and on occasion just getting lucky. He criticised the American use of civil forfeiture and paid informants, and the corrupting practice of letting police keep forfeited proceeds. He claimed that there was nothing in proceeds of crime legislation that couldn't be accomplished already with tax law, without the need for an artificial crime like money laundering.

There were several objections. Without criminalizing money laundering, some said, it would be impossible to punish those who handled the proceeds. It was impossible to use conspiracy to cover handling proceeds after the event. And using tax law would leave the criminal with part of the proceeds. Van Duyne disagreed. He suggested that there were ample laws prior to the creation of the money-laundering offense that be used for the same purposes – particularly laws governing inducement and handling stolen goods. In his opinion it was quite easy to apply those existing categories to those who handle the proceeds. Levi ventured the opinion that it is often difficult to link money to an underlying predicate offense which is what would be required to charge the money laundering with it.

IV: Implications for Research, Policy and Enforcement

- What can be done to obtain better objective information on crime, its costs and consequences?
- To the extent certain crimes are on the rise, do they call for new laws or new resources?
- Will particular sectors be particularly susceptible to criminal infiltration? If so, what pre-emptive measures should be taken?
- What are the appropriate responses? To what extent can and should the job of dealing with profit-driven offenses be delegated in the first instance to civil courts and/or the regulatory system?

Passas insisted that there was the need for certain essential types of long-term research, and it should no longer be bogged down by the myth of organized crime but get refocused onto the really serious criminal threats, many of which emerge from the activities of seemingly legitimate corporations. Nonetheless, it is also possible to have short term research that comes up with sensible and useful results. Much can be learned with analysis of existing information.

Passas suggested an inventory of what is actually known on the basis of academic and professional research with any degree of certainty. Right now the process is purely reactive – a problem emerges and people rush to discover what information already exists. It is then adopted without much critical reflection since there is urgency to arrive at some conclusion which then might be translated into policy which then might become law. But once a proper inventory of knowledge is made, and classified in a way that makes it easily accessible, it can be readily deployed as the need arises. He also pointed out that qualitative studies can be far more revealing than quantitative ones – so much has to be subsumed into common categories for the quantitative approach to work, that the results are usually not very revealing.

One of the biggest problems in getting support for research on the genuine long-term reasons as distinct from immediate triggering causes (using Thoumi's distinction) for any increase in or shift in the nature of crime is the change in focus, over the last two decades, away from environmental factors to rational-choice models as explanations for criminal activity. If criminals are nothing more than cold cost-benefit calculators (a view growing in popularity over the 1980s and 1990s), what is the need for any information about what they do and why they do it, apart from what is necessary to catch and convict them? If, as was generally believed two decades ago, there is value in understanding motivation on a more profound socio-economic basis, then serious preventive and environmental research is necessary. In a sense it depends on the prevailing understanding of the causes of crime.

Levi stressed not just the need for better information about crimes and criminals, but for far more stress on evaluation of policies. The lack of such research in Europe and North America was particularly striking. As he put it, American policies and programs tend to be exported before they are evaluated. He suggested developing a methodology that would evaluate the impact of regulatory measures on both the organisation of crime(s) and levels of criminal behaviour. Levi in particular stressed the importance of doing in Canada with IPOC data what van Duyne has done in the Netherlands. Such an exercise does double-duty – to evaluate the policy and demystify the target.

Mention was made of the need for more economic focus in the research. Naylor suggested that there are two things to avoid. One is the search for an aggregate magic number, since, as the earlier discussion so well demonstrated, such numbers are generally misleading. The danger is that, once they exist, they get out into the public domain and become what Passas referred to as "facts by repetition."

On the other hand, a potentially useful exercise, in terms of meeting demands for an immediate response, would be to compile an inventory of "magic numbers" and the criticisms of them. It might be possible to produce an inventory of counter-numbers from those that already exist – there may be no need to use resources in searching for new ones, simply assembling existing data.

Notwithstanding the importance of economic analyses, cost-benefit analyses can be problematic. The outcome depends on the choices of which externalities to measure, what shadow price is chosen to represent each of them, and what discount rate is picked. As a result a cost benefit study can be made to produce virtually any result desired while giving the illusion of scientific certainty. (Levi pointed out that cost-benefit studies are now required by the British Home Office.) Naylor and van Duyne both stressed that crime should be seen as a moral issue, not an economic and financial one. Cost-benefit calculations assume that the real costs to society are measurable in dollar terms.

Both Thoumi and Naylor emphasized that the focus of economic research should be on understanding how criminal markets operate. Once there is adequate micro understanding, it might be possible to go one step further and tentatively attempt aggregation, but even so there are innumerable pitfalls. Van Duyne also emphasized this level of research, pointing out that much could be done by proper use of tax and police files. However he cautioned data is only the start – there are big problems in interpreting it, and then translating those interpretations into policy. For example, increases in estimated value of drugs traded and increases in estimated number of people involved in trading them may be a sign of law enforcement *success*! That is because attacking supply drives up price in a market with inelastic demand and therefore causes total expenditure to rise, while it also forces the entrepreneur to increase the layers of protective intermediation and therefore dissipates profit in more hands.

Still, the focus on understanding the structure and functioning of individual markets, rather than the search for aggregate dollar values coursing through them, suggests a

significant innovation. Nowhere in Canada (or anywhere else in the world to the knowledge of the panelists) does there seem to be a project designed to truly understand how the most important profit-oriented crimes are committed. It is assumed that the term (bank robbery, credit card fraud etc.) is largely self-explanatory. That in part reflects the fact that *the whole orientation of research is on actors rather than acts*, in Passas's terminology. It reflects the fact that criminology is a branch of sociology and the fact that ultimately the criminal justice system tends to judge results of policies depending on how many individuals get charged and convicted. None of this is conducive to understanding, for example, how drug markets actually work, or how gunrunning as a professional trade really takes place. The real challenge is to follow the commodity or service from point of production through to point of final sale and the flow of money back again, in a systematic way. There are already bits and pieces of such information – detection and investigation and prosecution of cases requires some, but far from all, of that data. In a few cases analysts have actually dissected the criminal markets with some care. (For example Naylor on guns and gold.)

Thus, the information requirements necessary for understanding thoroughly the laws of operation of the criminal economy are clearly quite different from the information requirements necessary for prosecution of individuals. Yet if, for example, a bank were to request from the police an up-to-date manual of the various bank fraud techniques with some consideration of what trends in banking technology might do in terms of altering or increasing vulnerability to those frauds, it would simply not exist. Nor, given their competitive instincts, if one bank created it, would it be either complete or available for others to consult. And clearly justice policy could be much better informed and targeted if it really understood such patterns on economic and commercial terms, rather than just in terms of who does the offending against this or that criminal statute.

Therefore one possibility is to pick a list of the ten or twelve most prevalent profit-driven crimes, and, using police and tax files in the way Van Duyne suggested, along with existing criminological literature, as Passas suggested, build a composite profile of criminal methods employed for each. To take another example, there has been an abundance of writing on credit card fraud, yet there is not a good analytically useful summary of existing knowledge. Similarly with currency counterfeiting – obviously there are counterfeiting experts in various law enforcement agencies, and presumable at the Bank of Canada. But police information is case driven. Bank of Canada information is likely on costs of anti-counterfeiting technology. These and other sources could be tapped to create a composite picture of the overall counterfeiting problem, including an assessment of future trends of print technology and their impact.

To these ideas of creating a composite understanding of criminal markets and enterprises, Levi added the need to simultaneously ensure examination into the factors that lead to offender choices. Given a wide range of possible options, just what will determine why an offender opts for one rather than another? Police "intelligence"

departments are so preoccupied with immediate cases, they have little or no resources, human or financial, to build this kind of data base.

Thoumi proposed a comparative analysis (social, economic, political and cultural) of what makes societies vulnerable to large-scale deeply-entrenched criminality. He had the contrast with Colombia immediately in mind. But similar research could be directed towards Italy, Lebanon, Ulster, Nigeria, Pakistan, Russia, to name but a few. The objective would be to isolate key variables, then determine to what degree they might possibly be present in Canada.

Research is needed to counter demands for more law enforcement and the creation of more criminal offenses. Motives for criminals are complex and variable, and it is time to refocus attention on the broad social environment rather than try to reduce everything to some sort of "rational choice" or risk-benefit calculation. It would be useful to research the use of alternative instruments to deal with things now treated with traditional criminal justice methods.

GROUPE D'EXPERTS DES NOUVELLES FORMES DE CRIMES: Réunion tenue au ministère fédéral de la Justice à Ottawa (Ontario), Canada

R. Tom Naylor

Division de la recherche et de la statistique

le 29 septembre 2000

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et des experts participants, et elles ne reflètent pas nécessairement l'opinion du ministère de la Justice du Canada.

Le *Groupe d'experts des nouvelles formes de crimes*, constitué sous la direction du *professeur Tom Naylor*, s'est réuni à la Division de la recherche et de la statistique du ministère de la Justice du Canada. Avec une formation d'économiste et d'historien, le professeur Tom Naylor enseigne actuellement les sciences économiques à l'Université McGill. Il est aussi agrégé de recherches au Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption (Centre Nathanson pour l'étude du crime organisé et de la corruption). Il a servi comme consultant auprès d'institutions financières, d'organismes d'exécution de la loi, d'administrations fiscales et du PNUCID à Vienne. Ses domaines de spécialisation sont la contrebande, le marché noir, la criminalité en col blanc et la criminalité financière internationale. Il a écrit des livres et des articles sur la criminalisation des marchés financiers internationaux, le blanchiment d'argent, le trafic d'armes, les activités de marché noir des mouvements de guérilla et des groupes terroristes, la contrebande d'or et de produits de base, les violations d'embargos, ainsi que la structure et le mécanisme des crimes des entreprises.

Les discussions de la journée se sont déroulées pendant quatre ateliers, chacun animé par un expert différent. Chaque animateur a préparé des réponses à une liste de questions et, après les discussions, a récapitulé les conclusions. Ce qui suit est un résumé des déclarations liminaires de chaque animateur, de leurs commentaires devant le groupe d'experts et de leurs notes récapitulatives.

Coordonnateur:

R. Tom Naylor est professeur d'économie à l'Université McGill. Ses principaux domaines de spécialisation sont le marché noir, la contrebande et les crimes financiers internationaux. Il est l'auteur de six ouvrages, dont *Hot Money And The Politics Of Debt* et *Patriots And Profiteers*. Ses ouvrages sur des sujets comme le trafic d'armes, la contrebande de l'or, les activités des groupes de guérilleros sur le marché noir et le blanchiment d'argent ont paru dans plusieurs revues de criminologie *Crime, Law & Social Change* dont il est le rédacteur en chef. Il a également contribué à la rédaction de l'étude menée récemment par le Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime des Nations Unies intitulée *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering*.

Les experts sont:

Le professeur Petrus Van Duyne. Avec une formation de psychologue, de criminologue et de juriste, il a fait une longue carrière dans les universités et au ministère de la Justice des Pays-Bas pendant laquelle il a participé à une étude empirique psychologique du processus de décision des procureurs du ministère public et des juges, à une enquête sur la fraude et le blanchiment d'argent ainsi qu'à une évaluation

des politiques de lutte contre ces deux types d'activités criminelles. Il a écrit de nombreux ouvrages, rapports et articles en hollandais, en anglais, en allemand, en polonais, en hongrois et en malais sur le crime organisé, la fraude, la corruption et le blanchiment d'argent. Il est actuellement conseiller principal auprès du Service des renseignements criminels des Pays-Bas, conseiller auprès de l'Union européenne en matière de corruption et de crime organisé en Europe de l'Est, et professeur de sciences pénales à l'Université catholique de Brabant.

Le professeur Mike Levi. Avec une formation de sociologue et de criminologue s'intéressant particulièrement aux crimes des entreprises et à l'évaluation des politiques de prévention, il est actuellement professeur de criminologie à l'Université de Cardiff. Ses domaines de spécialisation comprennent la répression transnationale, les crimes de violence et l'abus de la drogue et de l'alcool, la criminalité en col blanc et le crime organisé. En 1997, il a été nommé expert scientifique en matière de crime organisé auprès du Conseil de l'Europe.

Le professeur Levi représente les universités du Royaume-Uni au comité Falcone de l'UE. Il est consultant auprès du PNUCID et du projet « Euroshore » de l'UE. Il a été récemment membre du Groupe d'experts du Conseil du Trésor du Royaume-Uni en matière de blanchiment d'argent et du Comité directeur de la poursuite et de la confiscation des produits de la criminalité, comité créé par le Cabinet Office Performance and Innovation Unit. Ses principales publications portent sur la fraude, la corruption, le blanchiment d'argent et le crime organisé.

Le professeur Nikos Passas. Avec une formation de juriste et de criminologue, il est actuellement professeur de justice pénale à l'Université Temple. Pendant sa carrière universitaire, il a travaillé aux États-Unis, en Grèce, en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Italie, en Suède, en France et en République tchèque. Il a été consultant auprès des ministères de la Justice et des organismes d'exécution de la loi des États-Unis, de l'Écosse, de l'Allemagne et des Pays-Bas ainsi qu'auprès de l'ONU. Il s'est penché sur de nombreux dossiers variés, notamment sur le système bancaire clandestin, la fraude visant les subventions de la CEE et la fraude commise par les institutions religieuses, et a publié les résultats de ses travaux dans de nouveaux ouvrages, articles et rapports officiels. Aujourd'hui, ses recherches portent principalement sur l'analyse de la fraude financière transnationale de grande envergure.

Le professeur Francisco Thoumi. Il a eu une carrière universitaire extrêmement variée aux États-Unis et en Colombie et a servi comme analyste auprès de diverses institutions financières internationales, dont la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale. Il a aussi été consultant et conseiller auprès de nombreuses organisations internationales, y compris des organismes de l'ONU, ainsi

qu'auprès des ministères du gouvernement des États-Unis. Il vient de terminer son mandat à titre de coordonnateur des recherches du Programme mondial de lutte contre le blanchiment d'argent de l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime où, entre autres fonctions, il a révisé le dernier Rapport mondial sur les drogues. Il a aujourd'hui pris ses fonctions à la Florida International University. Ses publications traitent abondamment des finances internationales et de la politique de stabilisation macro-économique face à la menace du trafic des stupéfiants et des crimes financiers internationaux de grande envergure.

Pour plus de renseignements, vous pouvez communiquer avec :

Valerie Howe, agente principale de recherche
Téléphone : (613) 957-9597, courriel : vhowe@justice.gc.ca

1.0 L'évolution de la criminalité au XXIe siècle

Dans le cadre du premier atelier, le groupe d'experts a été prié de répondre aux questions suivantes :

- La criminalité est-elle en train de changer notablement?
- Avec la technologie moderne et la mondialisation, les activités criminelles sont-elles devenues plus fréquentes, plus lucratives, plus faciles à commettre et plus difficiles à détecter?
- La vieille distinction entre le « crime organisé » et la « criminalité en col blanc » est-elle en train de disparaître à mesure que les groupes criminels traditionnels deviennent plus expérimentés et mettent à profit leurs capitaux et leurs talents pour infiltrer et corrompre l'économie légitime?
- Quels sont aujourd'hui les principaux facteurs qui créent de nouvelles possibilités pour la criminalité?
- Quel est le rôle de la mondialisation et de la technologie?
- Comment peut-on évaluer l'impact de la nouvelle criminalité?
- Quels sont les principaux défis qui se posent au système de justice pénale dans le nouveau siècle?

Résumé

On peut s'attendre à une évolution des pratiques et des méthodes de commission des crimes motivés par le profit ainsi qu'à de nouveaux types de criminels, lesquels seront peut-être issus de couches plus variées de la société. La technologie amènera aussi des changements dans les techniques de prévention, de détection et d'enquête. Les différences dans les interdits, les règlements et la fiscalité entre les pays créent des possibilités pour la criminalité transnationale. Mais la nature fondamentale de cette criminalité ne changera pas, ce seront seulement les produits et services, les moyens et les marchés qu'elle vise qui changeront. Dans les crimes de prédation, le principal changement concernera les nouvelles possibilités de perpétrer des formes traditionnelles de fraude au moyen des méthodes modernes de communication.

À moins d'une catastrophe socio-économique ou d'un changement démographique majeur, un changement de la tendance actuelle à la baisse des taux des crimes de violence est improbable. Il n'y a pas lieu non plus de croire que l'économie légitime ou la société seront plus menacées par la criminalité que par le passé.

Discussion

On peut s'attendre à ce que la nature des crimes motivés par le profit – le vol, l'extorsion, la fraude commerciale et financière, le commerce des biens et services de contrebande, etc. -- demeure essentiellement la même. Même si ces crimes peuvent fondamentalement rester les mêmes, il y a cependant trois grands types de différences.

La première différence, dans le cas des crimes visant les marchés, concerne précisément la nature des biens et services écoulés. Ceci dépend, en partie, de ce que les gouvernements ont choisi d'interdire. Comme l'a fait remarquer Van Duyne, les gouvernements ont tendance à recourir au droit pénal pour contrôler le comportement privé – c'est une réaction fréquente et apparemment instinctive – mais l'application de cette tendance n'est pas uniforme. Selon Van Duyne, chaque personne possède deux zones criminogènes – supérieure et inférieure. Récemment, les gouvernements interviennent de moins en moins dans les choix des citoyens de stimuler leur zone inférieure (sexuelle) mais ils continuent d'intervenir lorsque ces derniers choisissent de stimuler leur zone supérieure (psychologique). Rien n'indique que cela va changer et il est raisonnable de prévoir que, avec l'invention de nouvelles substances psychotropes, les gouvernements créeront de nouvelles formes de crimes pour les interdire.

Il faut faire remarquer que les gouvernements, aux prises avec ces nouvelles substances, tenteront vraisemblablement d'appliquer le vieux raisonnement, souvent fondé sur le mythe et l'incompréhension, selon lequel le problème est causé par les méchants « cartels » étrangers déterminés à envahir la société la société polie. Ce qu'il ne faut pas oublier, c'est que ces nouvelles substances susceptibles d'abus sont de plus en plus des produits entièrement synthétiques de fabrication artisanale et souvent le résultat de l'esprit d'entreprise – ce qui met en doute le raisonnement voulant que les nouveaux marchés soient l'oeuvre d'une « criminalité organisée ».

Les profits illicites peuvent être tout aussi bien occasionnés par les interdits, les règlements et la fiscalité. Les nouvelles formes de crimes ou au moins les nouvelles possibilités de commettre des crimes traditionnels dépendront aussi des changements structurels commerciaux et des écarts dans les prix internationaux qui en résultent. La libéralisation du commerce, dans la mesure où elle conduit à une égalisation transnationale des prix, permet de réduire ces possibilités.

Les contrevenants ont-ils changé – peut-être en raison d'une « démocratisation » des possibilités criminelles? Selon Levi, les tentations de fraude de la part des employés sont plus grandes lorsque ceux-ci éprouvent moins de loyauté envers leurs entreprises en raison des mesures de réduction des frais, de la « mondialisation » et d'une mobilité

professionnelle accrue. Passas et Thoumi sont d'avis que les tendances actuelles marquées par de plus grands écarts dans la distribution des revenus et simultanément par la hausse des attentes sont propres à favoriser la criminalité. Thoumi souligne aussi que dans de nombreux pays, surtout dans ceux qu'il connaît bien dans les Amériques, le comportement de « recherche de rente » dans le cadre d'une activité économique légitime est considéré comme normal, rendant ainsi moins nette la frontière entre le comportement économique criminel et le comportement économique légitime.

La troisième différence est la façon dont les crimes sont organisés et perpétrés. La plupart des crimes ne sont pas le fait d'une « criminalité organisée » telle que cette dernière est généralement comprise. Souvent, les criminels qui travaillent en groupes ne sont pas très organisés. Dans le cas des « cartels de la drogue » en Colombie, leur pouvoir économique a été grandement exagéré même lorsque ces cartels étaient au sommet de leur puissance – et, après l'éclatement des cartels de Medellin et de Cali, le groupe s'est effectivement désintégré en de centaines d'unités distinctes de production et de distribution, rendant cette activité criminelle encore plus difficile à contrôler qu'auparavant. Levi attire l'attention sur une autre complexité : la plupart du temps la discussion devrait porter, non pas sur le crime organisé mais plutôt sur « les crimes organisés » au pluriel. De même, Passas souligne que les recherches et les discussions actuelles ratent essentiellement leur cible, c'est-à-dire qu'au lieu de viser les actes, elles visent les auteurs. Selon Naylor, l'organisation aura un caractère provisoire et sa nature changera selon les besoins du marché. L'essentiel, c'est de comprendre la logique du marché et de remonter ensuite, le cas échéant, à la question de « l'organisation ».

Cependant, c'est impossible d'abandonner un terme aussi bien ancré dans le langage populaire. En même temps, ce n'est pas possible d'avoir deux terminologies distinctes, l'une à employer dans les déclarations destinées aux politiciens, à la presse et au public, et l'autre dans les discussions entre chercheurs informés. On finira inévitablement par confondre les deux. C'est un dilemme important. Il faut donc une définition et une compréhension communes de la terminologie.

Le milieu qu'on puisse espérer est peut-être de « désemballer » la notion. Par exemple, la violence, communément associée avec la puissance du « crime organisé », est en fait souvent reconnue par les chercheurs criminologues comme un symptôme du phénomène contraire. C'est lorsque les crimes sont peu « organisés » qu'ils risquent de provoquer des violences lors de la distribution des profits ou de la division des parts de marché. Cela laisse entendre, par exemple, que la tentative d'assassinat de Michel Rouger serait le symptôme, non pas de la puissance des gangs de motards (en supposant que leur culpabilité aura été effectivement prouvée), mais plutôt de leur désorganisation et de leur rivalité – paradoxalement, le dernier article écrit par Auger avant d'être la cible des balles décrivait précisément ce phénomène. Une fois que la notion aura été démythifiée par un « désemballage » suffisant, il sera alors possible d'éviter que l'emploi de ce terme ne suscite une panique morale qui provoquerait à son tour des réactions précipitées.

Les perceptions du public sont principalement alimentées par les médias, dont les informations proviennent en partie de leur imagination et en partie de la police qui, en retour, cite en preuve les médias. Ce phénomène a trouvé sa conclusion logique à New York où les écoutes téléphoniques enregistrées après la sortie des films « Le parrain » montraient que les criminels italo-américains visés essayaient d'imiter les accents et les expressions utilisés dans ces films. Il se peut que le tort causé par les gens d'affaires légitimes employant des moyens illicites pour améliorer leurs profits soit plus grand.

Sur la question du rôle de la mondialisation, les points de vue divergent légèrement. Naylor insiste que le terme est banal, que la mondialisation, si elle veut dire quelque chose, est un phénomène qui progresse depuis des centaines d'années. D'autres aussi soulignent que la mondialisation, loin d'avoir un effet révolutionnaire en effaçant les frontières, n'explique pas pourquoi celles-ci existent, car c'est seulement depuis le dernier siècle que le strict contrôle frontalier – du moins dans le cas du mouvement des personnes – est devenu la norme. Le passeport, en tant que phénomène généralisé, n'existait pas avant la Première Guerre mondiale. En effet, la plupart de ce que Passas appelle les asymétries criminogéniques cesseraient d'exister s'il y avait effectivement un monde sans frontières, ce qui impliquerait des règlements et des fiscalités uniformes. Dans ce sens, la « mondialisation » réduirait au lieu d'accroître le « crime organisé ».

Cependant, le groupe d'experts semble d'avis que c'est exagéré de dire que la mondialisation fait obstacle à la répression des actes criminels. Les exemples de coopération internationale sont de plus en plus nombreux. Ce n'est peut-être pas encore systémique, mais la coopération existe. Et les échanges transnationaux d'informations sont de plus en plus communs. En effet, des choses comme les lois sur le secret bancaire sont devenues l'exception et les extraditions sont devenues si fréquentes au point que, chose jamais vue auparavant, certains États extradent routinièrement leurs propres citoyens.

Sur la question de la technologie, là encore il y a une certaine divergence d'opinions, quoique ce soit de degré plutôt que de nature. Naylor accorde la plus faible importance à la technologie. Il croit que, comme avec la mondialisation, les analystes qui donnent une grande importance à la technologie font peu de cas des enseignements de l'histoire. Selon lui, tout le battage au sujet de la technologie moderne des communications et des transports oublie que pendant la première moitié du XIXe siècle l'impact des chemins de fer, des navires à vapeur et du télégraphe était bien plus révolutionnaire que celui de l'Internet ou du transport aérien de masse aujourd'hui. En effet, presque tous les types de crimes perpétrés aujourd'hui grâce aux moyens modernes de communications électroniques ont un équivalent à l'époque du télégraphe, qui a connu de tout, depuis les délits d'initiés jusqu'aux ententes sur les prix et la fraude financière perpétrés au moyen du télégraphe tandis que les compagnies de télégraphe devaient faire face à des problèmes de violation de la sécurité du télégraphe par des pirates qui menaçaient, en particulier, les virements télégraphiques de sommes d'argent.

Van Duyne fait également remarquer que les criminels sont généralement peu futés dans le choix des techniques, que les vrais pionniers dans l'utilisation des techniques comme les communications sont la police et d'autres services gouvernementaux. Passas ajoute en outre que même dans le cas du blanchiment d'argent, où les techniques modernes devraient être manifestes, beaucoup de criminels emploient encore les vieilles méthodes comme la contrebande des billets de banque.

À l'opposé, Levi, même s'il est fondamentalement d'accord, fait remarquer que de nombreux types de changements technologiques peuvent faciliter les crimes en rendant leur détection plus difficile et en permettant la commission de plusieurs crimes pendant une brève période. Par exemple, le renvoi automatique des appels téléphoniques peut être utilisé dans des cas de fraude par téléphone allant de la vente des valeurs mobilières et des produits de base aux arnaques avec des cartes de crédit. Certaines fraudes se fondent sur la désinformation qui peut être transmise plus vite et disséminée à un plus grand nombre de personnes, même s'il s'agit dans ces cas d'une différence de degré et non de nature. Van Duyne, Passas et Thoumi font remarquer en outre que la technologie peut aussi démocratiser la criminalité. Le fait que de petits acteurs peuvent entrer plus facilement sur le marché criminel explique pourquoi la notion des grands « cartels du crime » devient de plus en plus désuète à mesure que l'organisation du marché criminel moderne change. Enfin, comme le soulignent Van Duyne, Passas et Naylor, la technologie peut certes faciliter la commission des crimes, mais elle facilite aussi la surveillance et la détection. Il est impossible de dire a priori quel en est l'effet net – il faut vraiment examiner chaque cas.

2.0 Les marchés criminels : leur nature changeante et leur impact économique

Le problème

On croit généralement que le marché criminel est dominé par un petit nombre de groupes bien organisés qui se servent de leur pouvoir considérable et de leur fortune immense provenant de leurs rackets pour envahir et corrompre les marchés licites. Un argument contraire soutient qu'en Occident, sinon partout ailleurs, les marchés criminels sont normalement très compétitifs et que c'est exagéré de dire que l'économie licite fait l'objet de prises de contrôle massives par le « crime organisé ». Par ailleurs, il importe d'accorder une plus grande attention à la nature de l'infraction plutôt qu'aux origines sociales du contrevenant. La différence entre un « criminel de carrière » qui cherche une nouvelle occasion de faire des profits et un homme d'affaires de carrière qui est disposé à enfreindre les règles est minime quand on considère le genre de tort causé à la société.

Il existe parfois des criminels riches, mais ils sont l'exception. Rien ne prouve qu'il faille faire partie d'un groupe pour devenir riche – beaucoup de fraudes en col blanc très lucratives réussissent mieux lorsque le criminel agit seul ou occasionnellement avec un allié. Pourtant, chaque fois que la police ou les médias tombent sur un riche criminel, ils le présentent comme la règle et non l'exception. Il arrive aussi qu'ils exagèrent considérablement la fortune apparente du criminel attrapé et cela ne fait que renforcer la croyance populaire. (Il suffit de penser à la fortune légendaire de Meyer Lansky ou aux centaines de millions apparemment volatilisés de John Gotti.)

Par ailleurs, Naylor observe que la plupart du temps de petits profits illicites sont divisés entre un grand nombre de criminels, ce qui diminue grandement l'impact que ceux-ci auraient pu avoir dans le cas où ils auraient effectivement pénétré l'économie licite. Levi souligne en outre que les criminels sont généralement prodigues de sorte qu'il est faux de croire qu'il existe d'énormes profits susceptibles d'être mobilisés pour la prise de contrôle d'entreprises légitimes ou d'être confisqués. Thoumi et van Duyne notent dans leurs mémoires et dans leurs interventions que la notion du crime motivé par le profit est trop simpliste.

Au niveau micro-économique, selon van Duyne, les criminels, même lorsqu'ils exercent leurs activités criminelles pour le profit, sont motivés par toutes sortes de choses. Au niveau macro-économique, Thoumi a analysé le cas de la cocaïne dans les Andes et a trouvé que les explications économiques simples ne pouvaient pas expliquer pourquoi certains pays produisaient et transformaient des drogues et que de nombreux facteurs socio-historiques entraient en jeu.

La discussion porte surtout sur le problème des gangs de motards au Québec et sur sa solution. Van Duyne signale que la Scandinavie connaît un problème semblable. Les fonctionnaires du ministère qui ont étudié ces gangs disent qu'ils agissent à peu près de la même manière partout au Canada, c'est-à-dire qu'ils sont actifs dans les bars de strip-tease et dans la drogue. Il semble que les gangs de motards au Québec « contrôlent » les clubs de strip-tease ainsi que les danseuses « exotiques » qui y travaillent et la drogue qui s'y vend. En outre, ils font exprès de défier ouvertement l'État et la police. Cependant, on estime qu'ils ne comptent que de 50 à 100 membres, ce qui amène Mike Levi à se demander quelle est leur véritable part du trafic de la drogue qui se déroule dans les clubs fréquentés par les Hell's Angels.

L'influence de la violence à la télévision sur la perception du danger par le public, malgré la baisse des taux de criminalité, a été mentionnée. Ce sentiment d'insécurité personnelle amène le public à exiger des lois plus sévères, des prisons plus nombreuses et des peines d'emprisonnement plus longues. Selon Van Duyne, les recherches qui montrent une montée alarmante du problème du crime profitent aux budgets de ceux qui ont fourni les renseignements qui ont servi à ces recherches. L'apparition aux États-Unis de prisons privées et d'une énorme industrie carcérale privée dirigée par de grandes sociétés politiquement puissantes renforce cette perception de parti-pris. D'un autre côté, les organismes d'exécution de la loi qui ont reçu des fonds pour « réprimer sévèrement les criminels » doivent produire des résultats. S'ils ne peuvent pas identifier et arrêter un grand criminel, ils doivent s'en prendre alors aux criminels moins notoires. Leurs déclarations exagérées les aident à obtenir plus de pouvoirs, et l'exercice de ces pouvoirs dans un contexte que le public n'a pas vraiment prévu risque de fragiliser les droits civils.

Même s'il existe un grave problème, et ceci n'est qu'une supposition, c'est une erreur de réagir instinctivement en adoptant une loi pénale supplémentaire. Il se peut que le problème ne réside pas dans les lois, mais dans leur application. Il peut s'agir, par exemple, d'une question de ressources. Si c'est le cas, le problème provient peut-être d'une insuffisance des ressources globales, d'une mauvaise allocation des ressources existantes ou d'une utilisation peu judicieuse des ressources pourtant adéquates et correctement allouées.

Thoumi compare l'excitation qui a suivi la mort – surtout accidentelle – de cinq personnes (autres que les motards) pendant la guerre des motards à ce qui s'est passé dans son propre pays. Quarante personnes qu'il avait personnellement connues avaient été tuées, et ce, délibérément. Et il se dit chanceux que dans son cas ce nombre soit si peu élevé comparé à ce que ses autres compatriotes ont connu. Son commentaire « J'aurais voulu être Canadien » aide à voir le problème sous sa vraie perspective. Tout ceci ne veut pas dire que les motards ne constituent pas un grave problème social – il s'agit de déterminer l'ampleur de la menace qu'ils représentent et quels genres de contre-mesures il faut appliquer.

3.0 Comprendre et mesurer les flux financiers criminels

Le problème

Il existe de nombreuses estimations de l'argent généré par les activités illégales. Par exemple, on prétend souvent que le trafic mondial des stupéfiants génère annuellement 500 milliards de dollars des États-Unis et représente à lui seul la part la plus importante du Produit criminel mondial brut de 1,1 billion de dollars environ. D'autres sources (le FMI) prétendent également que tout l'argent blanchi par l'intermédiaire des institutions financières du monde représenterait de 2 à 5 % du PNB mondial. On estime que l'argent ainsi volé à la seule Russie, par exemple, se chiffrerait à 150 milliards de dollars environ.

- Comment a-t-on calculé ces chiffres?
- Sont-ils utiles à la formulation de la politique, par exemple, en matière de blanchiment d'argent?
- Quelles sont les autres méthodes de calcul qui donneraient de meilleurs résultats?

À ce sujet, l'unanimité est presque complète chez les experts, lesquels ont tous eu beaucoup d'expérience de l'analyse des sources de données sur les marchés criminels. Thoumi souligne que les chiffres sont une forme de « pornographie statistique » destinée à exciter et à tromper.

Il donne l'exemple des recettes de la cocaïne. Pour calculer simplement les valeurs totales des exportations au moyen des méthodes typiques de l'offre, il faut tour à tour obtenir les données suivantes:

1) une estimation de la superficie cultivée, qui est difficile à obtenir parce que la coca est souvent cultivée avec d'autres types de plantes;

2) une estimation approximative de la quantité moyenne de la drogue contenue dans chaque plante, qui est un chiffre qui varie beaucoup en fonction de l'âge de la plante, de la fréquence de la cueillette des feuilles et du délai d'attente avant la transformation;

3) les hypothèses sur la qualité des chimistes et des substances chimiques ajoutées;

4) une estimation approximative des frais de transport et de sécurité, des pots-de-vin, etc.;

5) une estimation des quantités saisies, moins le pourcentage qui se retrouve sur le marché ultérieurement;

6) les données sur le prix à l'exportation.

Ce ne sont là que des hypothèses et/ou des estimations approximatives et il n'y a pas de raison de supposer que les erreurs résultantes sont aléatoires et, par conséquent, se compensent.

Il souligne en outre que certains chiffres qu'on a inventés au sujet des flux financiers criminels mondiaux sont encore plus douteux. Il a cherché en vain pendant deux jours au siège du FMI quelqu'un qui puisse lui dire sur quoi se base le chiffre de 2 à 5 % du PNB mondial, par exemple. Non seulement ce chiffre est sans fondement, mais comme personne ne peut estimer la valeur du dénominateur, c'est-à-dire le PNB mondial, tout cet exercice est absurde.

Thoumi observe en même temps que le degré d'exactitude requis n'est souvent pas très élevé – s'il existe une preuve impressionniste que dans un pays les recettes de la drogue, par exemple, sont très supérieures à, disons, celles des opérations des changes, cette donnée est utile même si l'écart entre les valeurs réelles des estimations est très grand. Deuxièmement, il est souvent nécessaire de faire des recherches quantitatives juste pour réfuter les chiffres stupides qui sont avancés ici et là. En règle générale, lorsqu'on fait une analyse sérieuse, comme l'ont fait Peter Reuter (dans le cas des flux financiers mondiaux de nature criminelle) ou Thoumi (dans le cas de la balance des paiements de la Colombie), on s'aperçoit que les chiffres exagérés qu'on voit si fréquemment sont difficiles à justifier.

Au sujet des données extrêmement peu fiables du GAFI sur les flux financiers criminels mondiaux, Van Duyne est d'avis que si une compagnie tient ses comptes annuels d'une manière aussi peu exacte, elle ne tarderait pas à recevoir la visite du Bureau des fraudes. Il explique les résultats de son examen des dossiers dans le cas des Pays-Bas – il était à la poursuite de ce qu'il appelait « le monstre du Loch Ness en matière de blanchiment d'argent ». Les résultats étaient éloquents. Les sommes d'argent saisies étaient modestes et les biens confisqués étaient bien ordinaires – rien n'indiquait que de grands empires criminels essayaient d'étendre leur contrôle sur l'économie légitime et de corrompre cette économie. D'une manière générale, fait-il remarquer, les criminels souhaitent qu'on les laisse tranquilles – ils ne veulent pas avoir les mêmes responsabilités ou pouvoirs de gestion que les cadres d'entreprise en complet gris.

Cela soulève la question de savoir pourquoi ces chiffres existent. Premièrement, ils donnent un semblant de certitude à une activité commerciale très incertaine. Deuxièmement, ils ont un rapport avec l'obtention des ressources – plus le chiffre associé à un problème est élevé et plus l'organisme chargé d'étudier ou de résoudre ce problème a de chances de recevoir plus de ressources. Troisièmement, le public est friand de sensationnalisme. C'est pourquoi les chiffres qui sont avancés sont inévitablement élevés et pourquoi les chercheurs responsables qui tentent de les rabaisser sont décriés par des fonctionnaires outragés.

Thoumi et van Duyne soulignent tous deux que les paradis bancaires, et leur prolifération dans le monde, ont été tolérés et même encouragés par les États-Unis durant la guerre froide. Van Duyne en particulier mentionne leur utilisation par les services de renseignements financiers pour leurs opérations secrètes. Naylor indique qu'ils sont de plus en plus utilisés pour des opérations de contrebande ou de contournement des embargos commanditées par des États. Les plus grands utilisateurs de ces paradis étaient manifestement, d'une part, les grandes sociétés légitimes qui voulaient frauder le fisc et, d'autre part, les banques qui voulaient échapper au contrôle des changes, aux restrictions concernant les taux d'intérêt et à l'obligation de maintenir des réserves. La guerre froide est maintenant terminée, les impôts sont allégés, les opérations financières sont libéralisées et une « guerre contre la corruption » est lancée. Aujourd'hui, les paradis bancaires sont considérés comme des facilitateurs de la criminalité financière internationale.

Naylor s'interroge sur l'efficacité des mécanismes anti-blanchiment qui sont mis en place, principalement sous la pression des États-Unis. Les « Rapports sur les opérations monétaires » ne sont d'aucune utilité, s'empilent dans les entrepôts américains sans avoir été lus et ont fait naître une petite industrie dont le but est de les esquiver. Pourtant, c'est une méthode de déclaration qui est la moins offensante, car elle est d'application uniforme à tous, demande des renseignements plus ou moins objectifs et fait jouer à l'institution financière le rôle passif d'un simple intermédiaire qui transmet à un organisme gouvernemental les déclarations objectives d'un client tout à fait informé.

Les « Rapports sur les opérations suspectes » sont encore pires. Ils exigent que des employés de banque souvent mal payés et peu instruits forment une opinion purement subjective au sujet d'un client, lequel ignore complètement qu'il fait l'objet d'une déclaration. Ces rapports se prêtent facilement à l'inclusion de stéréotypes et de préjugés. C'est ce que Levi a observé dans son analyse de l'expérience britannique au sujet des ROS. Avec ces rapports, la banque cesse d'être un intermédiaire passif qui ne fait que transmettre l'information; elle devient un indicateur de la police après le fait.

Plus interventionniste encore est la règle dite « Connaissez votre client ». Elle oblige la banque à agir avant le fait, à devenir en fait un détective privé qui enquête non seulement sur le client, lequel est laissé dans l'ignorance, mais aussi, si elle fait bien son travail, sur les clients du client et peut-être les clients des clients du client. Tout cela, selon Naylor, est inutile et superflu.

Cet atelier se termine par une discussion concernant l'usage qui est fait de la loi sur les produits de la criminalité pour lutter contre le crime. Naylor critique la criminalisation de la pratique bancaire, une pratique banale en temps normal. Il soutient aussi que les avantages ne se sont pas matérialisés et que les crimes continueraient d'être résolus de la vieille manière, c'est-à-dire avec la police battant le pavé, cultivant des indicateurs et bénéficiant occasionnellement d'un coup de chance. Il critique l'emploi aux États-Unis de la confiscation civile et des indicateurs rémunérés, ainsi que la pratique corruptrice qui consiste à laisser la police garder les produits confisqués. Il prétend qu'il n'y a rien

dans la loi sur les produits de la criminalité qui ne puisse pas être déjà accompli avec les lois fiscales, sans qu'on ait besoin de créer artificiellement un crime comme celui du blanchiment d'argent.

Plusieurs objections ont été soulevées. Certains disent que sans la criminalisation du blanchiment d'argent, il serait impossible de punir ceux qui manipulent les produits de la criminalité. On ne peut pas assimiler la manipulation des produits après le fait au complot. Si on se sert des lois fiscales, cela laissera une partie des produits dans les mains du criminel. Van Duyne n'est pas de cet avis. Selon lui, il existe de nombreuses lois antérieures à la création de l'infraction de blanchiment d'argent qui visent le même but – notamment les lois sur l'incitation et le recel. Il pense que c'est très facile d'appliquer ces lois existantes à ceux qui manipulent les produits de la criminalité. Selon Levi, il est souvent difficile d'associer l'argent à une infraction pouvant entraîner une accusation alors qu'il faut précisément une telle infraction pour punir le blanchiment d'argent.

4.0 Implications pour la recherche, la politique et la répression

- Que peut-on faire pour avoir de meilleurs renseignements sur la criminalité, ses coûts et ses conséquences?
- Dans la mesure où certains crimes sont en hausse, cela justifie-t-il de nouvelles lois et de nouvelles ressources pour les combattre?
- Certains secteurs se prêtent-ils particulièrement à l'infiltration de criminels? Dans l'affirmative, quelles mesures préventives faut-il prendre?
- Quelles sont les réactions appropriées? Dans quelle mesure peut-on et doit-on au départ déléguer la répression des crimes motivés par le profit aux tribunaux civils et/ou au système de réglementation?

Passas insiste que certains types de recherches essentielles à long terme sont nécessaires, que ces recherches doivent éviter de s'enliser dans le mythe du crime organisé mais doivent examiner les menaces vraiment sérieuses de crimes, notamment ceux qui résultent des activités de sociétés apparemment légitimes. Néanmoins, il est possible que des recherches à court terme donnent des résultats sensés et utiles. On peut apprendre beaucoup de choses en faisant l'analyse des renseignements existants.

Passas suggère de faire un inventaire de tout ce qu'on a appris avec un certain degré de certitude à partir des recherches faites par des universitaires et des professionnels. À l'heure actuelle, on ne fait que réagir – un problème surgit et on se précipite pour savoir ce qu'on sait déjà à ce sujet. Les renseignements trouvés sont adoptés avec très peu de réflexion critique puisqu'il est urgent d'arriver à une conclusion, laquelle peut se traduire ensuite par une politique qui deviendrait peut-être une loi. Mais si on a déjà fait un inventaire détaillé des connaissances et si on l'a déjà indexé pour le rendre facilement accessible, on peut alors facilement le consulter le cas échéant. Passas mentionne aussi que les études qualitatives peuvent être plus révélatrices que les études quantitatives, où tant de choses doivent être classées en catégories communes que les résultats ne sont souvent pas très révélateurs.

Une des plus grandes difficultés pour faire orienter les recherches sur les causes profondes à long terme de la hausse ou du changement de nature de la criminalité plutôt que sur les causes immédiates (pour utiliser la distinction de Thoumi) est le fait que, au cours des deux dernières décennies, les facteurs environnementaux ont été abandonnés en faveur des modèles de choix rationnels pour expliquer l'activité criminelle. Si les criminels ne sont que de froids calculateurs appliquant la logique de l'analyse coûts-avantages (une opinion répandue au cours des années 1980 et 1990), à quoi cela sert-il de savoir ce qu'ils font et pourquoi ils le font? Ce qu'il faudrait savoir

c'est comment les attraper et les condamner. Si on veut comprendre la motivation sur une base socio-économique plus profonde, conformément à la croyance générale d'il y a deux décennies, il faut faire des recherches sérieuses de nature préventive et environnementale. En un sens, cela dépend de la compréhension prépondérante des causes de la criminalité.

Selon Levi, il est nécessaire non seulement d'avoir de meilleurs renseignements sur les crimes et les criminels, mais encore d'évaluer les politiques. La rareté de telles recherches en Europe et en Amérique du Nord est particulièrement frappante. Pour reprendre ses paroles, les Américains ont tendance à exporter leurs politiques et leurs programmes avant qu'ils soient évalués. Il propose de mettre au point une méthode pour évaluer l'impact des mesures de réglementation sur l'organisation du crime et les niveaux du comportement criminel. En particulier, Levi est d'avis qu'il faut faire au Canada avec les données de l'IICPC (Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité) ce que van Duyne a fait aux Pays-Bas. L'objet d'un tel exercice est double – évaluer la politique et démythifier la cible.

Les participants ont mentionné la nécessité de donner une plus grande orientation économique à la recherche. Naylor dit qu'il y a deux choses qu'il faut éviter. La première est la recherche d'un chiffre total magique car, comme la discussion l'a déjà amplement montré plus tôt, ce genre de chiffres est généralement trompeur. Une fois qu'ils sont avancés, ils sont du domaine public et ils risquent de devenir, pour reprendre les paroles de Passas, des « réalités à force de répétition ».

Par contre, cela pourrait être utile, pour satisfaire la nécessité d'avoir une réaction immédiate, de faire l'inventaire des « chiffres magiques » et des critiques dont ils font l'objet. Il serait possible de produire un inventaire des contre-chiffres à partir des chiffres qui existent déjà – il n'est peut-être pas nécessaire d'utiliser des ressources pour trouver de nouveaux chiffres, il suffit de réunir des données existantes.

Malgré l'importance des analyses économiques, il peut y avoir des problèmes avec les analyses de coûts-avantages. Le résultat dépend du choix des effets externes à mesurer, du prix fictif qui est attribué à chacun d'eux et du taux d'escompte appliqué. Par conséquent, on peut faire produire à une analyse de coûts-avantages à peu près n'importe quel résultat voulu tout en donnant l'illusion de la certitude scientifique. (Selon Levi, le Home Office britannique exige maintenant des analyses de coûts-avantages.) Naylor et van Duyne soulignent tous deux qu'il faut voir dans le crime un problème moral plutôt que financier et économique. Les analyses de coûts-avantages supposent que les coûts réels pour la société sont mesurables en termes de dollars.

Selon Thoumi et Naylor, la recherche économique devrait viser à comprendre le fonctionnement des marchés criminels. Une fois qu'on a bien compris les facteurs micro-économiques, on peut alors faire un pas de plus en essayant de calculer des résultats globaux, mais là encore les pièges sont nombreux. Van Duyne souligne aussi l'importance de la recherche à ce niveau en indiquant qu'on peut arriver à de bons résultats en utilisant correctement les dossiers du fisc et de la police. Cependant, il prévient que les données ne sont pas tout – il y a de grandes difficultés à les interpréter

ensuite formuler une politique à partir de ces interprétations. Par exemple, la hausse de la valeur estimée des drogues vendues et la hausse du nombre estimé des personnes qui font le trafic de ces drogues indiquent peut-être que les organismes d'exécution de la loi ont du succès! C'est parce que, en attaque l'offre, on fait monter les prix sur un marché où l'inélasticité de la demande entraîne une augmentation de la dépense globale et, aussi, on oblige le trafiquant à mettre en place plus de couches d'intermédiaires pour se protéger, ce qui dissipe le profit entre un plus grand nombre de personnes.

Néanmoins, l'accent mis sur la compréhension de la structure et du fonctionnement des marchés individuels plutôt que sur la recherche de la valeur globale de leurs activités est une innovation notable. Il ne semble y avoir nulle part au Canada (ni ailleurs dans le monde à la connaissance des experts) de projets visant à comprendre vraiment comment certains des plus graves crimes motivés par le profit sont commis. On suppose que l'appellation de ces crimes (vol de banque, fraude sur les cartes de crédit, etc.) est assez explicite. Cela s'explique en partie par le fait que *la recherche est orientée entièrement non pas sur les actes, mais plutôt sur leurs auteurs*, pour reprendre les mots de Passas, que la criminologie est une branche de la sociologie et que, en dernière analyse, le système de justice pénale tend à juger l'efficacité des politiques d'après le nombre d'individus inculpés et condamnés. Rien de cela ne permet de comprendre, par exemple, le fonctionnement réel des marchés de la drogue ou du trafic d'armes. Le vrai défi consiste à suivre de manière systématique la marchandise ou le service depuis son lieu de production jusqu'à son lieu de vente finale puis le chemin de retour pris par l'argent. On possède déjà des bribes de renseignements à ce sujet – il en faut pour les activités de détection, d'enquête et de poursuite – mais pas tous. Dans un petit nombre de cas, les analystes ont effectivement examiné des marchés criminels à la loupe. (Par exemple, Naylor a examiné le trafic d'armes et de l'or.)

Ainsi, les renseignements dont on a besoin pour bien comprendre le fonctionnement de l'économie criminelle sont tout à fait différents de ceux dont on a besoin pour poursuivre les criminels. Par exemple, si une banque veut demander à la police un manuel à jour portant sur les diverses techniques de fraude bancaire et contenant une analyse sommaire des tendances de la technologie qui sont susceptibles de modifier ou d'accroître leur vulnérabilité à l'égard de ces fraudes, ce manuel n'existerait simplement pas. En outre, si une banque, de par sa nature compétitive, voudrait produire un tel manuel, ce manuel ne serait ni complet ni disponible pour consultation par d'autres. Et manifestement la politique en matière de justice aurait pu être mieux informée et mieux ciblée si on avait vraiment compris ces tendances de la criminalité en termes économiques et commerciaux plutôt que de vouloir simplement chercher à savoir qui a violé telle ou telle loi pénale.

Par conséquent, une possibilité est de choisir une liste de 10 ou 12 des plus fréquents crimes motivés par le profit puis, utilisant des dossiers de la police et du fisc de la manière suggérée par Van Duyne ainsi que des travaux de criminologie existants comme le suggère Passas, d'établir un profil composite des méthodes criminelles à

employer pour chacun d'eux. Pour prendre un autre exemple, on a beaucoup écrit sur la fraude sur les cartes de crédit et pourtant il n'existe pas de bon résumé analytique utile des connaissances existantes. De même, dans le cas du faux monnayage – il existe évidemment des spécialistes du faux monnayage dans les divers organismes d'exécution de la loi et probablement à la Banque du Canada. Mais les renseignements de la police concernent les cas tandis que ceux de la Banque du Canada concernent probablement les coûts de la technologie de lutte contre le faux monnayage. On peut se référer à ces sources, entre autres, pour créer une image composite du problème global du faux monnayage, y compris une évaluation des tendances futures de la technologie de l'imprimerie et de leur impact.

En plus de l'idée d'une compréhension composite des marchés et des entreprises du crime, Levi mentionne la nécessité d'examiner simultanément les facteurs qui déterminent les choix du contrevenant. Étant donné le grand éventail des options possibles, qu'est-ce qui fait qu'un contrevenant choisit une en particulier? Les services de renseignements de la police sont tellement occupés à résoudre les cas immédiats qu'ils ne consacrent pas ou presque pas de ressources, financières ou humaines, à la constitution d'une base de données de ce genre.

Thoumi propose une analyse comparative (sociale, économique, politique et culturelle) des facteurs qui rendent les sociétés vulnérables à une criminalité de grande envergure et solidement ancrée. Il a présent à l'esprit le contraste avec la Colombie. Mais des recherches semblables pourraient porter sur l'Italie, le Liban, l'Ulster, le Nigéria, le Pakistan, la Russie, entre autres. Le but serait d'isoler des variables clés pour ensuite déterminer dans quelle mesure elles s'appliquent au Canada.

La recherche est nécessaire pour réfuter ceux qui demandent plus de répression et la création d'infractions criminelles supplémentaires. Les mobiles des criminels sont complexes et variables et il est temps de reporter l'attention sur l'environnement social plus vaste au lieu de vouloir tout réduire à une sorte de « choix rationnel » ou à des analyses de coûts-avantages. Ce serait utile d'envisager d'employer d'autres méthodes de résolution du problème que les méthodes traditionnelles de justice pénale qui sont employées aujourd'hui.